RESOLUCIÓN 57/2022, DE 23 DE JUNIO, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2022/000216

Asunto: Reclamación presentada por el Sindicato Interinok Taldea, frente a la desestimación de su solicitud de acceso a la información pública ante el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 13 de abril de 2022, el Sindicato Interinok Taldea, formuló solicitud de información pública por el canal electrónico, ante el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco, con número de Expediente 2022/000168, en la que solicitaba lo siguiente:

> *"De acuerdo con la información divulgada, Información del Viceconsejero de Función Pública sobre los procesos de consolidación, se han celebrado diferentes Mesas Sectoriales, y se ha cerrado la negociación, el día 7 de abril de 2022, sobre "Procesos selectivos de la Oferta Pública de Empleo", en relación a los procesos derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.*
> *Solicitamos la siguiente información pública:*
> *1) Número total de personas que formaban parte en dichas Mesas Sectoriales, y en el nombre de cada una de ellas, así como la indicación de cada una de las mismas, en nombre y representación por la actuaban en cada una de las Mesas.*
> *2) Número de personas que representaban a cada Sindicato en dichas Mesas, y si dichas personas tienen la consideración de Delegados sindicales o miembros de Juntas de Personal, al haber obtenido dicha representación en la Elecciones Sindicales realizadas en noviembre de 2019 en el País Vasco y si la participación en las Mesas de dichos Sindicatos se realiza de acuerdo a la proporción de su representatividad, y si es así que se indique, dicha proporcionalidad.*
> *3) Forma de adoptar los acuerdos en las Mesas, y si se producen las votaciones, de acuerdo a que normativa se realizan.*
> *4) Actas finales de dichas Mesas de Negociación.*
> *De acuerdo a lo establecido en la normativa vigente, solicito la presente información, y las actas firmadas y certificadas.»"*

Este documento es una representación del original disponible a través del **localizador** y la **sede electrónica** indicados al pie de página.
Dokumentu hau jatorrizkoaren irudikapen bat da, orri-oinean adierazitako **lokalizatzailearen** eta **egoitza elektronikoaren** bidez eskuragarri dagoena.

LOKALIZATZAILEA / LOCALIZADOR: J0D0Z-T3SM3-PHBC
EGOITZA ELEKTRONIKOA / SEDE ELECTRÓNICA: https://euskadi.eus/lokalizatzailea / https://euskadi.eus/localizador
SINATZAILE / FIRMANTE: JAVIER BIKANDI IRAZABAL | 2022/06/23 08:38:02

2.- Así mismo, consta acreditado que el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, en respuesta a dicha solicitud de información pública, dictó Resolución de 13 de mayo de 2022, por la que se desestima el acceso a la información denegando la misma en su totalidad, conforme a los hechos y fundamentos de derecho que se recogen en el cuerpo y anexo de la citada resolución, y que se exponen de forma resumida a continuación:

> *"El órgano administrativo instructor ha analizado esta solicitud de acceso a la información pública y ha recabado la información solicitada del órgano de este Departamento competente en la materia sobre la que versa, en concreto, del Servicio de Negociación Colectiva y Relaciones Laborales de la Dirección de Relaciones Laborales.*
>
> *Con fecha 3 de mayo de 2022, la Dirección de Relaciones Laborales ha remitido a esta Dirección de Servicios un escrito en el que señala lo siguiente: <En relación con la petición cursada por la Asesoría jurídica de este Departamento en base a la petición de acceso a información pública de Interinok taldea mediante escrito fechado el 13 de abril de 2022, desde este Servicio de Negociación colectiva y Relaciones laborales ponemos en su conocimiento que en relación la información solicitada nos remitimos a la contestación dada en expedientes precedentes de solicitud de acceso a la información pública, cursadas en idénticos términos a ésta, y más concretamente a la contestación expresada en la solicitud número número 2022/000052>.*
>
> *La contestación que la Dirección de Relaciones Laborales remitió a esta Dirección de Servicios en el expediente 2022/000052 decía textualmente:*
>
>> *<Como ya hemos afirmado en algún informe emitido por esta Dirección en relación a consultas referidas a la actividad de las distintas mesas de negociación, dichas mesas no son órganos colegiados ya que no se incardinan en la estructura orgánica de la Administración ni tienen atribuida competencia administrativa alguna, por lo que no le son de aplicación las previsiones legales sobre el funcionamiento de dichos órganos. Las mesas de negociación son, como su propio nombre indica, foros de negociación en los que se mantienen diversas posturas y planteamientos sobre los que se van acercando posiciones de cara a lograr eventuales acuerdos. Por otra parte, y respecto a los acuerdos de la Mesa, los adoptados son de general conocimiento, porque o bien dan lugar a modificaciones normativas, o bien a acuerdos del Consejo de Gobierno que se publican en el Boletón Oficial del País Vasco.*
>>
>> *Por lo tanto, la mesa de negociación tiene una naturaleza jurídica distinta, en la que predomina el carácter flexible en sus actuaciones y funcionamiento, que no pueden dar lugar a actos administrativos, salvo que la propia administración así lo prevea. En ese sentido, la Jurisprudencia de la Audiencia Nacional es clara cuando señala en su Sentencia de 12 de abril de 2012 lo siguiente: "no hay que olvidar que la Mesa no es un órgano colegiado en el marco del Capítulo II del título II de La Ley 30/1992>.*

Aclarado que la mesa, en este caso la sectorial de Administración General, no es un órgano administrativo; su composición, representación, forma de actuar, reglamentación, actas,… no son públicas y por tanto no procede dar respuesta a la petición formulada por Interinok Taldea, menos aún si se formula como petición de información pública ya que al tratarse de una mesa de carácter paritario, integrada por la administración y representantes de los trabajadores, éstos últimos también debieran ser consultados en su caso para la obtención de dicha información, y no únicamente a la Administración, como se ha hecho en este caso. En todo caso, la consulta debiera trasladarse directamente a la propia mesa.

En cualquier caso, respecto a su composición y otros promenores es posible conocer los mínimos referidos a su regulación ya que se encuentran recogidos en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado y el Decreto 304/1987, de 6 de octubre, de Órganos de Representación, regulación del proceso electoral, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco".

3.- Con fecha 16 de mayo de 2022, ha tenido entrada, en esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, igualmente por el canal electrónico, reclamación formulada por el Sindicato Interinok_Taldea por su desacuerdo con la resolución dictada por el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, de fecha 13 de mayo, la cual resolvió desestimar la solicitud de acceso a la información pública denegando la misma en su totalidad conforme a los hechos y fundamentos de derecho que se recogen en la resolución. No consta cuándo fue notificada y aceptada dicha Resolución.

En el escrito de reclamación se solicita que se estime su solicitud.

4.- Con fecha 17 de mayo de 2022, esta Comisión dio traslado electrónico de la reclamación con número 2022/000167 a la Dirección de Servicios del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, competente en materia de derecho de acceso a la información pública, con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación resulte relevante para la resolución del mismo. Dicha reclamación respondía a la solicitud de acceso a la información pública con número 2022/000115, de contenido idéntico a la que se refiere el presente expediente, con la única diferencia de que, en aquella ocasión, se centraba la solicitud en las mesas sectoriales celebradas del 11 de febrero al 15 de marzo de 2022, y en este caso se hace referencia genérica a las diferentes mesas sectoriales celebradas hasta la llegada al acuerdo formalizado el 7 de abril. Dada la identidad de objeto, para este expediente no se ha procedido a dar traslado a la Dirección de Servicios del Departamento de

Gobernanza Pública y Autogobierno para que informara sobre el asunto, ya que constaba en esta Comisión su posición y fundamentación.

5.- Dicha Dirección de Servicios, y como hemos indicado, para el expediente de reclamación número 2022/000167, con fecha 1 de junio de 2022 presentó escrito de alegaciones ante esta Comisión, en el que únicamente adjuntó el informe emitido por la Dirección de Relaciones Laborales, en el que se advierte que, dado que la reclamación se formula en idénticos términos a otras tres presentadas por este mismo sindicato –concretamente las reclamaciones número 98, 113 y 114 del presente año (sobre las reuniones celebradas los días 25 de enero, 4 de febrero y 11 de febrero de 2022 respectivamente)-, aunque en este caso referida a las reuniones de la Mesa Sectorial de Negociación de Administración General celebradas entre el día 11 de febrero y 15 de marzo de 2022, esa Dirección mantiene idéntico criterio al expuesto en el informe nº 21/2022, haciendo constar de forma resumida lo siguiente:

> *"En primer lugar, y antes de entrar en materia sobre lo solicitado, conviene hacer una consideración de inicio y es que la reclamación ofrece como única argumentación el apartado uno, que reza así: "No estando de acuerdo con la Resolución recibida, al considerar que no da respuesta a la solicitud de información pública, se presenta esta reclamación". Que de conformidad con el artículo 17.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/013) el solicitante no esté obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, no debería implicar que no fundamentar su reclamación, salvo que esa Comisión entienda que su argumentación se ampara en la Resolución 7/2022, de 3 de febrero de ese órgano, en la que esta parte tuvo ocasión, sin éxito de exponer su tesis contraria a que se hiciera entrega de la información solicitada (en aquel caso al sindicato SIPE). Es por ello que como el reclamante, nos remitimos a lo entonces expuesto e intentaremos incidir, una vez más, en uno de sus aspectos a fin de que sea reconsiderada nuestra tesis.*
>
> *Como cuestión primordial debe reiterarse, como ya se apuntó en la contestación inicial a las tres peticiones, que el reclamante está errando su solicitud al dirigirla a la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno, e incluso, por extensión a todo el departamento que ella representa, ya que la información solicitada no corresponde suministrarla a ese departamento ni a ninguno de sus órganos o personal. El artículo 13 de Ley 19/2013 dispone que se entiende por información pública la que haya sido elaborada en el ejercicio de sus funciones por alguno de los sujetos recogidos en los artículos 2 y 3 de la citada ley, entre los que se encuentra, entre otros, y a los solos efectos de enfocar la cuestión, la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca.*
>
> *La solicitud que hace el sindicato Interinok_Taldea no se plantea respecto a ninguno de los sujetos a que alude el artículo 13, artículo que se remite expresamente a los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la propia Ley. De la lectura de ese ámbito de aplicación, comprendido entre los artículos 2 y 4 de la Ley 19/2013, se desprende que la Mesa Sectorial de Negociación de la Administración General de la CAE no se encuentra referenciada en los mismos.*

Debemos insistir una vez más en que una Mesa de Negociación no es un órgano colegiado ya que no se incardina en la estructura orgánica de la Administración ni tiene atribuida competencia administrativa alguna, por lo que no le son de aplicación las previsiones legales sobre el funcionamiento de dichos órganos. Las Mesas de Negociación de las Administraciones, conforme a la configuración que les otorga el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TREBEP), son, como su propio nombre indica, foros de negociación en los que se mantienen diversas posturas y planteamientos sobre los que se van acercando posiciones de cara a lograr eventuales acuerdos.

Por lo tanto, una mesa de negociación tiene una naturaleza jurídica distinta, en la que predomina el carácter flexible en sus actuaciones y funcionamiento, y que no deja de ser más que el instrumento o el cauce a través del cual transcurre el proceso convencional. Cierto es que las mesas de negociación son el cauce único y exclusivo que prevé la ley para abordar las materias que han de ser objeto de obligada negociación, pero no lo es menos que se trata de un mecanismo de carácter paritario en el que se encuentran legitimadas por igual dos partes: por una, los representantes de la Administración pública correspondiente, y por otra, los de las organizaciones sindicales. La designación de los componentes de los distintos bancos de la mesa corresponde a los órganos competentes de cada uno de los sujetos legitimados para participar en la negociación, formando parte del derecho de la Administración o del sindicato su designación sin que éste se pueda restringir en base a condición alguna. Por tanto, ésta es una evidencia más de que no es un órgano administrativo, ya que la Administración no puede establecer condicionante alguno en lo que a la representación de la otra parte de la mesa compete. Es más, las mismas mesas pueden fijar reglas de funcionamiento y organización interna que no tienen por qué responder a lo dispuesto por los órganos colegiados administrativos; y, por tanto, sus actuaciones no pueden dar lugar a actos administrativos, salvo que la propia administración así lo prevea, no siendo éste el caso. En este sentido, el artículo 33.2 del TREBEP dispone la posibilidad, en este caso sí, de crear ***órganos*** *de naturaleza estrictamente técnica para la negociación:*

> *Las Administraciones Públicas podrán encargar el desarrollo de las actividades de la negociación colectiva a órganos creados por ellas, de naturaleza estrictamente técnica, que ostentarán su representación en la negociación colectiva previas las instrucciones políticas correspondientes y sin perjuicio de la ratificación de los acuerdos alcanzados por los órganos de gobierno o administrativos con competencia para ello.*

A mayor abundamiento, la Jurisprudencia de la Audiencia Nacional es clara cuando señala en su Sentencia de 12 de abril de 2012, lo siguiente: "no hay que olvidar que la Mesa no es un órgano colegiado en el marco del Capítulo II del título II de la Ley 30/1992".

Como es lógico, si en la negociación se llega a un acuerdo o pacto, éste no dispone de valor alguno mientras no sea aprobado por el órgano de gobierno competente. Así,

el artículo 38.3 del TREBEP determina que para la validez y eficacia de los acuerdos concertados en una mesa de negociación es necesaria su aprobación expresa y formal por los órganos de gobierno de las Administraciones públicas. Solo cuando dichos acuerdos han sido ratificados de forma definitiva por los órganos de gobierno, el contenido de los mismos es directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación. El mismo precepto recoge que cuando exista falta de ratificación de un Acuerdo se deberá iniciar la renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes, si así lo solicitara al menos la mayoría de una de las partes. Esto nos da una vez más una muestra de que la información que emana de una mesa de negociación no es pública porque no ha sido producida, elaborada o adquirida en el ejercicio de las funciones propias de la Administración o de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013.

Por último, recordar que no corresponde a la Administración, en este caso al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, dar respuesta a la petición formulada por el sindicato Interinok_Taldea ya que no estamos ante un órgano suyo propio, sino más bien ante uno de composición paritaria cuyas dos partes debieran decidir sobre la procedencia de suministrar información referida al mismo, añadiendo en este caso, que cumpliera con el requisito de ser información pública conforme a los preceptos de la Ley 19/2013. Respecto a esto último, ha quedado expuesta la posición de que la información no es pública al no haber sido elaborada o adquirida por uno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la referida ley y mucho menos en el ejercicio de las funciones de alguno de aquellos. Incluso, negando lo anteriormente expuesto, la petición se debería formular a la propia Mesa Sectorial de Negociación, y en ningún caso a una sola de sus dos partes. De hecho, esta misma petición que ahora se responde no debiera haberse dirigido a la Dirección de Relación Laborales, sino, en todo caso, a la reiterada Mesa Sectorial de Negociación"

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG).

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector

público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- La solicitud inicial de información fue presentada ante el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco con fecha 13 de abril de 2022. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, el Departamento del Gobierno Vasco contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución. Dicho departamento dictó resolución con fecha 13 de mayo de 2022, si bien se desconoce la fecha de notificación y aceptación de la misma.

4.- La reclamación que nos ocupa ha sido interpuesta de modo electrónico el 16 de mayo de 2022. A estos efectos, el artículo 24.2 de la citada LTAIBG, dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo que ha de entenderse la reclamación interpuesta en plazo.

5.- En primer lugar, ha de advertirse que en esta resolución que nos ocupa, solo cabe hacer referencia a la misma fundamentación que se expuso en las Resoluciones 30, 35 y 36, correspondientes a los expedientes de reclamación 2022/000098, 2022/000114 y 2022/000115, y más concretamente, a la correspondiente al Expediente 2022/000167 y Resolución de la Comisión 50/2022. El Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, y, por ende, la propia Dirección de Relaciones Laborales, ya conoce los fundamentos de derecho que esta Comisión ha relatado en dichas 4 resoluciones, estimando el derecho de acceso a la información solicitada con los límites que en ellas se exponen. Dicho lo cual, en esta quinta reclamación de carácter idéntico, resulta innecesaria la reproducción integra de los mismos, si bien se reiteran algunos fundamentos básicos.

6.- Cabe insistir en que la información relativa al empleo público goza de especial protección en su derecho de acceso, al ser la transparencia un fundamento básico de actuación, así como la relativa a la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de las personas empleadas públicas.

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, determina en su artículo 1.3 h), que la transparencia es un fundamento básico de actuación, y en su artículo 33.1 sobre negociación colectiva, que *la negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, y se efectuará mediante el ejercicio de la capacidad representativa*

reconocida a las organizaciones sindicales en los artículos 6.3.c); 7.1 y 7.2 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y lo previsto en este capítulo. A este efecto, se constituyen las Mesas de Negociación, en las que están legitimados para estar presentes, por una parte, los representantes de la Administración Pública correspondiente, quien es un sujeto obligado por la LTAIBG y por otra, las organizaciones sindicales más representativas, (que actúan bien a través de representantes electos formalmente designados o a través de personas designadas para la sesión por la organización sindical, aunque no sean éstas representantes electas de la misma) que son quienes siendo personas físicas o jurídicas distintas de las referidas en el artículo 2.1 de dicha ley, y ejerciendo funciones públicas en el proceso negociador de defensa de las condiciones de trabajo de los funcionarios y funcionarias públicas, también están obligados a suministrar información para que la Administración pueda cumplir con sus obligaciones de transparencia.

Sobre ello ya existen múltiples sentencias, y se ha pronunciado también, mediante Sentencia 369/2021 de 5 de octubre de 2021, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, relativa a una solicitud de acceso a las actas de la mesa negociadora conjunta del personal de administración y servicios laboral y funcionarial de la Universidad del País Vasco por parte de un ciudadano, y en la que en su fundamento jurídico 48 se recoge lo siguiente:

> "*48. Ahora bien, las mesas de negociación materializan el proceso de negociación colectiva tanto en el ámbito laboral como funcionarial y si se levantan actas que documenten sus sesiones de trabajo, como en el caso ocurre, y quedan bajo la custodia de la UPV/EHU, es claro a juicio de la Sala que no pueden ser calificadas de información auxiliar o de apoyo, sino que contienen el proceso de formación de la voluntad de la entidad pública institucional, y constituye información pública en el sentido del art. 13 de la Ley 19/2013*".

y en sus fundamentos jurídicos 52 a 55, se expone lo siguiente:

> *"52. Añade que la información solicitada permite conocer cómo se toman las decisiones sobre gestión de personal en la UPV/EHU que es precisamente la razón de ser de la Ley 19/2013*
> *53. La sala comparte dicha posición. El derecho a la negociación colectiva se ejerce a través de la representación sindical y se endereza a la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos del ámbito a través de las mesas de negociación previstas (art.33 EBEP)*
> *54. De acuerdo con dicho precepto la negociación colectiva está sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial,* ***publicidad y transparencia****, lo que excluye el secreto de las negociaciones en atención al interés*

público de las mismas, pues no ha de olvidarse que su resultado se erige en fuente de derecho y obliga a todas las personas comprendidas en el ámbito de la negociación
55. Si el resultado de cada sesión de las mesas negociadoras se documenta en un acta, pese a que no resulte preceptivo, nada se opone que el personal afectado tome conocimiento del proceso de negociación a través de tales actas, y no cabe alegar que ello atenta contra la libertad sindical, puesto que tal derecho entraña el de negociación pero ésta ha de hacerse con publicidad y transparencia y la actuación de los representantes sindicales está sometida al escrutinio de los empleados representados."

7.- Ha de afirmarse, por tanto, que de existir la información solicitada, tanto de proceso como de resultado que afecten a la negociación colectiva pública, es información pública que obra en poder de la Dirección de Relaciones Laborales por haber sido por él mismo elaborada, quizás elaborada por la figura del Jefe de relaciones Laborales como Secretario de Actas y apoyo técnico, prevista en el Acuerdo de constitución de la Mesa General de Negociación de la Comunidad Autónoma de Euskadi, si bien habrá de analizarse más adelante si pudiera estar sujeta o no a determinadas limitaciones en su acceso. Esta información además –tanto las actas como cualquier documentación tipo informes o documentos de preacuerdo formalizados que resulten relevantes para conocer la motivación para la toma de decisiones de la Administración, y que forman parte de los expedientes que se tramitan para los Acuerdos que se elevan al Consejo de Gobierno-, son precisamente los que obedecen a la finalidad de la LTAIBG, tal y como se recoge en su preámbulo "*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos… ".*

8.- Distintos Tribunales de Justicia se han pronunciado en numerosas ocasiones, en relación a la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Entre ellas, la Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid destaca que "*La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso ponderando los intereses en conflicto*". Igualmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017 recoge "*esa formulación amplia en el reconocimiento y en la*

regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1."

9.- Ha de tomarse en consideración también que la solicitud de información ha sido realizada por un sindicato, con un derecho de acceso a la información laboral reforzado por esa condición, en la medida en que para el adecuado ejercicio de sus funciones reconocidas por la legislación laboral es necesario disponer de una información más precisa y pormenorizada a la que puedan reconocer las normas de derecho de acceso y estar al alcance de las personas ajenas a los servicios públicos.

10.- Si bien no han sido alegados límites y a efectos de mayor aclaración conceptual, debe indicarse que los límites y las causas de inadmisión previstos en la norma, han de aplicarse de modo restrictivo, atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Ya nos hemos referido a las actas que, en este caso, se solicitan únicamente las actas finales debidamente firmadas y certificadas, y que deben proporcionarse. Sobre el resto de información solicitada, debemos hacer mención también, a aquella relativa a cómo se adoptan los acuerdos, la normativa aplicable y si se producen o no votaciones, apreciando que la información que se ha ofrecido, además de resultar contradictoria, es muy generalista y poco accesible. Por una parte, se indica que las informaciones relativas a su composición, representación, forma de actuar, reglamentación, actas… no son públicas y por tanto no procede dar respuesta a la petición formulada, lo que carece, a juicio de esta Comisión, de fundamentación jurídica, por todo lo expuesto anteriormente. Y por otra, se remite a que se analicen los pormenores en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado y el Decreto 304/1987, de 6 de octubre, de Órganos de Representación, regulación del proceso electoral, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ello no obedece a los principios básicos de accesibilidad, debiéndose proporcionar de la forma más precisa posible, la información relativa al modo de funcionamiento de la Mesa de Negociación, que como todo órgano que ejerce funciones públicas, aunque no sean actividades administrativas, debe ser conocida y transmitida a quien además es persona interesada, como representante de parte de los trabajadores y trabajadoras de esta Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

11.- Hemos de referirnos también a la información solicitada sobre las personas que formaron parte de dichas mesas celebradas hasta alcanzar el acuerdo, con su nombre

y representación por la que actuaban, su condición o no de Delegados sindicales o miembros de Juntas de Personal, al haber obtenido dicha representación en la Elecciones Sindicales realizadas en noviembre de 2019 en el País Vasco y si la participación en la Mesa de dichos Sindicatos se realiza de acuerdo a la proporción de su representatividad, y si es así que se indique, dicha proporcionalidad.

En este caso, y puesto que la información contiene datos de carácter personal, como ya hemos indicado en las anteriores 4 resoluciones de carácter idéntico, ha de mencionarse el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, que determina que cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho a la protección de datos de carácter personal. En este caso, y cuando se trate de representantes electos de las organizaciones sindicales, cuya identidad es de público conocimiento con anterioridad a que se solicitase el acceso, y que son fruto de un proceso electoral, no gozarían de esa especial protección.

En el marco de un expediente anterior, se expuso por parte de la Dirección de Relaciones Laborales que la parte social goza de un amplio margen en la designación de los miembros integrantes de la mesa, hasta el punto que pueden elegir a cualquier persona afiliada o no a un sindicato, forme parte o no de la plantilla de personal, y que debe protegerse su identidad por vincularse con datos que pudieran revelar su afiliación sindical o su perfil ideológico.

En estos casos, la identificación concreta de estas personas, al hacer referencia a un dato especialmente protegido, relativo a la afiliación sindical o a su perfil ideológico, resultaría de aplicación lo establecido en el artículo 15.3 de la LTAIBG, esto es, *Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.* Dado que en el expediente no consta que exista un consentimiento expreso y por escrito de estos representantes sindicales designados para participar en la mesa de negociación, ni tampoco consta que sus datos y condición sindical se hubiesen hecho públicos con anterioridad a que se solicitase el acceso, de ser efectivamente así, debiera protegerse su identidad en las actas y el resto de información a proporcionar sobre las citada sesiones celebradas hasta el cierre de las negociaciones. Eso sí, y para no desvirtuar la información, bastaría con sustituir en estos casos el nombre de la persona interviniente por una acepción del tipo “el representante del sindicato X”, de forma que pueda así conocerse la postura que ha defendido el representante de cada parte sindical, de forma que si ello permite

identificar a su autor, lo sería porque ya es manifiestamente público quien está representando los intereses de cada sindicato y su afinidad ideológica ya habría sido desvelada con anterioridad a cuando se ha solicitado el acceso.

Debe tomarse en consideración también que existe abundante jurisprudencia que determina que, si el solicitante es interesado, la concurrencia jurídica de ciudadano y de interesado en la solicitud de acceso respecto de un expediente conlleva un régimen especialmente privilegiado de acceso y, en este caso, la administración no está obligada a dar traslado para alegaciones a los posibles afectados en sus intereses.

Sobre este asunto, de facilitar las personas asistentes a cualquier tipo de reunión en la que actúen como convocantes o participantes, dentro de la agenda pública, cargos o personal empleado público, como ya mencionamos en las 4 anteriores resoluciones, resulta apropiado hacer referencia a la Recomendación 1/2017, sobre información de las agendas de los responsables públicos, emitida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Dentro de la actividad diaria que los responsables públicos desarrollan, una parte relevante de la misma viene dada por las relaciones que entablan con los diferentes actores y agentes de la sociedad, como asociaciones, sindicatos, empresas y ciudadanos o ciudadanas en su distinta condición, con los que interactúan con diferentes impactos. Y no se trata, en exclusiva, de los conocidos como lobbies, de conocer las reuniones con responsables de sectores tan relevantes como la industria, energía, telecomunicaciones, sanidad o el financiero, y comprobar si ejercen y en qué medida una poderosa influencia de la toma de decisiones públicas, sino también de otros grupos de presión o personas que individualmente consideradas pueden condicionar el sentido de esas decisiones.

En este sentido, el Consejo de Transparencia ya se pronunció sobre este extremo con la aprobación del Criterio 2/2016, sobre la Información relativa a las agendas de los responsables públicos, adoptado conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos, y en el que se abordaba la necesidad de atender las solicitudes de acceso a la información sobre esta materia, sin escudarse en la existencia de límites legales como coartada para denegar la información. Pero con la Recomendación se da un paso más. Se insta a la publicación de oficio, en el marco de la publicidad activa, de las agendas públicas de la administración estatal, en el Portal de Transparencia, sobre la base del siguiente razonamiento: *"(…), la información referida a la actividad de quienes dirigen, organizan y son responsables de la toma de decisiones, contribuye a formar en la ciudadanía un mejor conocimiento de la actividad pública y, con ello, a facilitar el escrutinio ciudadano y el ejercicio del control democrático.».* Esta recomendación está ya recogida en la mayoría de las leyes autonómicas de transparencia, incluyendo participantes, objeto de la reunión, e información que efectivamente se encuentre disponible, siempre que no perjudique

gravemente el funcionamiento del órgano del que se requiere la información, y que no operen los límites establecidos en el artículo 14 de la LTAIBG, el sometimiento a la LOPD de cualquier tratamiento ulterior de los datos, conforme a lo establecido en el artículo 15.5 de la LTAIBG y los restantes extremos a los que se refiere el apartado 15.3.

12.- Esta Comisión desea insistir, por último, en que, aunque el sindicato Interinok Taldea no forme para de la Mesa, y no tenga acceso directo a la información que en ella se vierta por ambas partes, al ser parte interesada, sería deseable que conociera de forma permanente y flexible los términos en los que se va produciendo el proceso negociador. Las actas de las reuniones de la mesa de negociación adquieren una gran relevancia en orden a la acreditación de la existencia de la buena fe negocial. En efecto, los tribunales ponderan especialmente las manifestaciones vertidas en dichas actas, a la hora de decretar el cumplimiento o incumplimiento del deber de negociar de buena fe. Por ello, a la Administración le conviene que en las actas se reflejen la información facilitada a la representación sindical, las razones esgrimidas para no tratar las cuestiones planteadas por dicha representación, cuando se encuentran incluidas en el catálogo de materias que deben ser objeto de negociación, o no aceptar las contraofertas sindicales, etc. Y, si la Administración no facilita la información necesaria para permitir el debate entre las distintas propuestas y posiciones o no lo hace con la antelación suficiente, las organizaciones sindicales deben ponerlo de manifiesto y formular la correspondiente protesta en el acta. Además, si esta información excede al entorno de los participantes en la mesa, mediante la publicidad del contenido de estas actas, la opinión pública podría identificar la parte irrazonable o menos razonable y ejercer presión sobre la misma para que disminuyera sus expectativas en el proceso negocial.

Por ello, y aunque el procedimiento de derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG, resulte de aplicación para estos casos, sería deseable que la relación con los sindicatos que no estén presentes en la mesa se articulara de un modo abierto y flexible, evitando así la complejidad administrativa que se genera y el uso de medios y tiempos que exige un procedimiento administrativo formal, garantista pero que puede resultar poco efectivo por los plazos que conlleva la solicitud de acceso, la resolución de estimación o no, la reclamación y la resolución de la misma, perdiendo muchas veces su esencia y finalidad.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por el Sindicato Interinok_Taldea , frente a la desestimación de su solicitud de acceso a la información pública ante el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco.

Segundo.- Emplazar al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno para que, en el plazo de 10 días, proporcione la información solicitada a la entidad reclamante en el sentido señalado en los fundamentos jurídicos 10 y 11.

Tercero.- Notificar la presente Resolución a la entidad reclamante y al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco.

Cuarto.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación al reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz
Presidenta de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública

JAVIER BIKANDI IRAZABAL

Por ausencia de la Presidenta, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional primera del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno